

הקטנת התמריצים להחזקת רכב

התחזיות בדבר ההשלכות של התחממות כדור הארץ הצליחו לקדם אג'נדות סביבתיות רבות, בפרט בנושא פליטת מזהמים ממכוניות. הואץ פיתוחן של מכוניות היברידיות, וכן ההשקעה בתחבורה ציבורית ובפיתוח דלקים חלופיים. גם בישראל, לאור המלצות הוועדה למיסוי "ירוק", הוצע להחיל על רכבים מיסוי דיפרנציאלי, בהתאם למידת הזיהום שהם גורמים. אחת מהמלצות הוועדה היא לשנות את ההטבה להחזקת רכב, כך שהיא לא תיצור תמריץ לרכישת רכב. בתיבה זו נבחנה השפעת ההטבה, ונמצא כי היא אכן מעודדת רכישת רכבים.

הוועדה למיסוי "ירוק" התכנסה בשנת 2006 כדי להתוות תוכנית חומש למיסוי "ירוק" בתחבורה, ולגבש מדיניות כוללת בנושא כלי רכב, פליטת מזהמים ועוד.¹ המלצותיה העיקריות של הוועדה נגעו להפחתה של פליטת מזהמים מרכבים על ידי עידוד השימוש ברכבים ובדלקים המזהמים פחות. זאת באמצעות הפחתת מס הקנייה על רכבים חדשים ו"ירוקים" יותר, ייקור אגרות הרישוי לפי גיל הרכב ומיסוי דיפרנציאלי על דלקים לפי מידת הזיהום שהם גורמים. כצעדים משלימים לרפורמה המוצעת, המליצה הוועדה על שורה של שינויים שמטרתם עידוד הפחתת השימוש ברכב בעזרת אגרות גודש, מיסוי המעסיקים על חניה לעובדים, הגדלת זקיפת ההטבה לבעלי רכב צמוד ועוד. במסגרת זו היא המליצה גם על שינויים בתחום השכר במינהל הציבורי - המרת ההטבה להחזקת רכב בתשלום שכר, שלא יחייב את העובד לרכוש רכב.

הטבת השכר הנוכחית מעודדת רכישת רכב באופן שלא קשור לתועלת שהעובד יפיק ממנו. כתוצאה מההטבה עובדים מחזיקים יותר רכבים מאשר במצב חלופי, שבו היו מקבלים אותה בלי שהיא תותנה בבעלות על רכב. כך המדינה למעשה מחבלת בניסיונותיה שלה להפחית את השימוש ברכב הפרטי, שנודעות לו השפעות חיצוניות שליליות נרחבות (זיהום אוויר, עומסי תנועה ותאונות דרכים): מצד אחד היא מנסה לעודד מעבר מתחבורה פרטית לציבורית, על ידי השקעה בתשתיות תחבורה ציבורית, מתן עדיפות במסלולי הנסיעה ומיסוי הרכבים והדלק; ומהצד האחר היא חתומה על הסכמי עבודה המתמרצים רכישת רכב פרטי.

כדי לבדוק את השפעת התמריץ האמור על רכישת רכב נערכה השוואה בין הענפים שבהם נהוג להעניק הטבה להחזקת רכב - המינהל הציבורי וענף הבנקאות (להלן: הזכאים) - לבין יתר ענפי המשק. ההנחה היא שבמסגרת הסכמי שכר קיבוציים בענפים אלו שיעור גבוה מהעובדים מקבלים הטבה זו. עם זאת, לא כל העובדים בענפים האמורים זכאים להטבה, וכן סביר שגם ביתר הענפים קיימים הסכמים המקשרים בין בעלות על רכב לשכר (במיוחד בשנים האחרונות בעקבות כניסת ה"ליסינג"). לכן האומדן שיוצג לפער בין הענפים יבטא גבול תחתון בלבד להשפעת ההטבה על רכישת רכב.

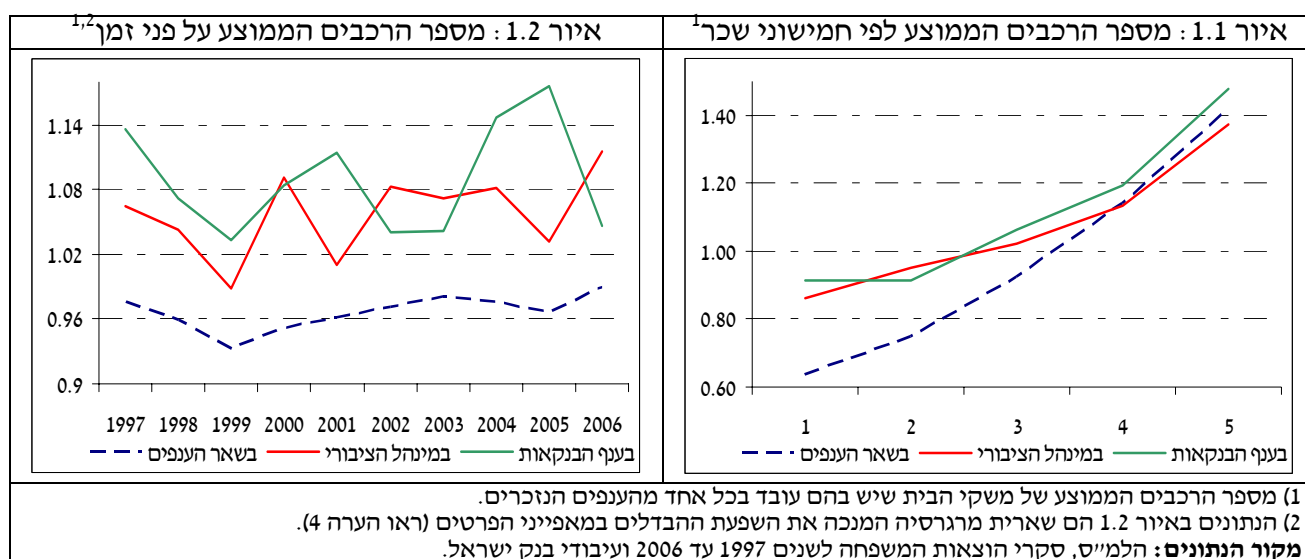
איור 1.1 מציג את מספר הרכבים הממוצע במשפחה לפי חמישוני שכר במינהל הציבורי, בענף הבנקאות ובשאר הענפים^{2,3}. כפי שעולה מהאיור, במשקי בית שבהם יש עובד במינהל הציבורי או בענף הבנקאות, מספר הרכבים הממוצע גבוה ב-12 אחוזים מאשר ביתר משקי הבית. בחמישון ההכנסה התחתון הפער גדול ומגיע ל-39 אחוזים, ובחמישון ההכנסה העליון הפער נסגר.

¹ המלצות הוועדה פורסמו בתחילת שנת 2008 וצפויות להגיע לאישור הכנסת בתקופה הקרובה. לפירוט ראו דוח הוועדה למיסוי ירוק: http://www.mof.gov.il/taxes/docs/misui_yarok.pdf. ההמלצות מסתמכות, בין השאר, על: אלדד שידלובסקי ומיכאל שראל, העלויות האמיתיות של השימוש בכלי רכב והמדיניות הרצויה, הרבעון הישראלי למסים, יולי 2007.

² מתוך סקרי הוצאות המשפחה לשנים 1997 עד 2006.

³ מספר הרכבים הוא משתנה קטגוריאלי המקבל שלושה ערכים: 0 אפס רכבים; 1 רכב אחד; 2 שני רכבים ומעלה.

איור 1.2 מציג את מספר המכוניות הממוצע בכל ענף על פני זמן, מנוכה מהשפעת הפערים בשכר ומתכונות נוספות⁴. ניתן לראות לאורך כל השנים פער ברור במספר המכוניות למשק בית בין עובדים בענפים הזכאים לבין עובדים בענפים האחרים.



לוח 1 מציג אומדני רגרסיות לבדיקת ההבדלים בין הענפים הזכאים ליתר הענפים. בעמודה הראשונה מוצגת השפעת ההשתייכות לענפים האלה על מספר הרכבים במשק הבית, כאשר פוקחו משתנים שיכולים להעיד על העדפות או על צורך ביותר רכבים: משתנים המבטאים את רמת החיים (השכר, הצריכה השוטפת והבעלות על דירה), משתני רקע (הגיל, ההשכלה, מספר הנפשות והילדים) וכן גודל יישוב המגורים. מאמידה זו עולה כי הפער במספר הרכבים בין הענפים הזכאים ליתר הענפים מגיע ל-9.3 אחוזים במינהל הציבורי ול-12.5 אחוזים בענף הבנקאות⁵. כן נמצא שעלייה ברמת החיים מגדילה במידה משמעותית את מספר הרכבים: כך למשל עלייה של 1,000 ש"ח בשכר מובילה לעלייה של 2 אחוזים במספר כלי הרכב של משק הבית, ובעלות על דירה מגדילה את מספר כלי הרכב ב-28 אחוזים. גם מספר הנפשות במשק הבית וההשכלה משפיעים באופן חיובי על מספר הרכבים, ואילו גודל יישוב המגורים משפיע באופן שלילי. יש לציין כי המקדם הנאמד להשפעת הענפים הזכאים על מספר הרכבים מושפע בעיקר מהוספת השכר לרגרסיה, ובאופן שולי - מהוספת יתר המשתנים המפקחים. באמידות נוספות (שאינן מוצגות כאן), נבדקה השפעתם של משלחי יד שונים, כדי לשלול את האפשרות כי המתאם שנמצא נובע מצרכים מיוחדים ברכב בענפים אלה. נמצא כי לפקידים, אקדמאים ומנהלים מספר רכבים גדול יותר מאשר ליתר העובדים, אך השפעת הענפים הזכאים נותרה בעינה. נמצא גם שבענפים הזכאים ההבדלים בין העובדים במשלחי היד השונים קטנים יותר - עדות להשפעה המכרעת של התמריץ לבעלות על רכב בענפים אלה.

⁴ הנתונים הם השארית מרגרסיה של מספר הרכבים על התכונות של משקי הבית: גיל ראש משק הבית, ההשכלה, מספר הנפשות, מספר הנפשות מתחת לגיל 18, גודל יישוב מגורים, השכר, הוצאות משק הבית (למעט ההוצאות על רכב) ובעלות על דירה.

⁵ גודל המקדם (כפי שמופיע בלוח 1) הוא, בקירוב, אחוז הפער במספר הרכבים המשפחתי הממוצע, שעומד על 0.98 רכבים.

נוסף על אלה נמצא כי כאשר מגבילים את המדגם לרכבים בבעלות פרטית בלבד, כדי להתעלם מהסדרי ה"ליסינג" הנהוגים בעיקר במגזר העסקי, ומהווים גם הם תמריץ לשימוש ברכב, השפעת התעסוקה במגזר הציבורי על רכישת רכב גדלה בעוד כ-4 נקודות אחוז.

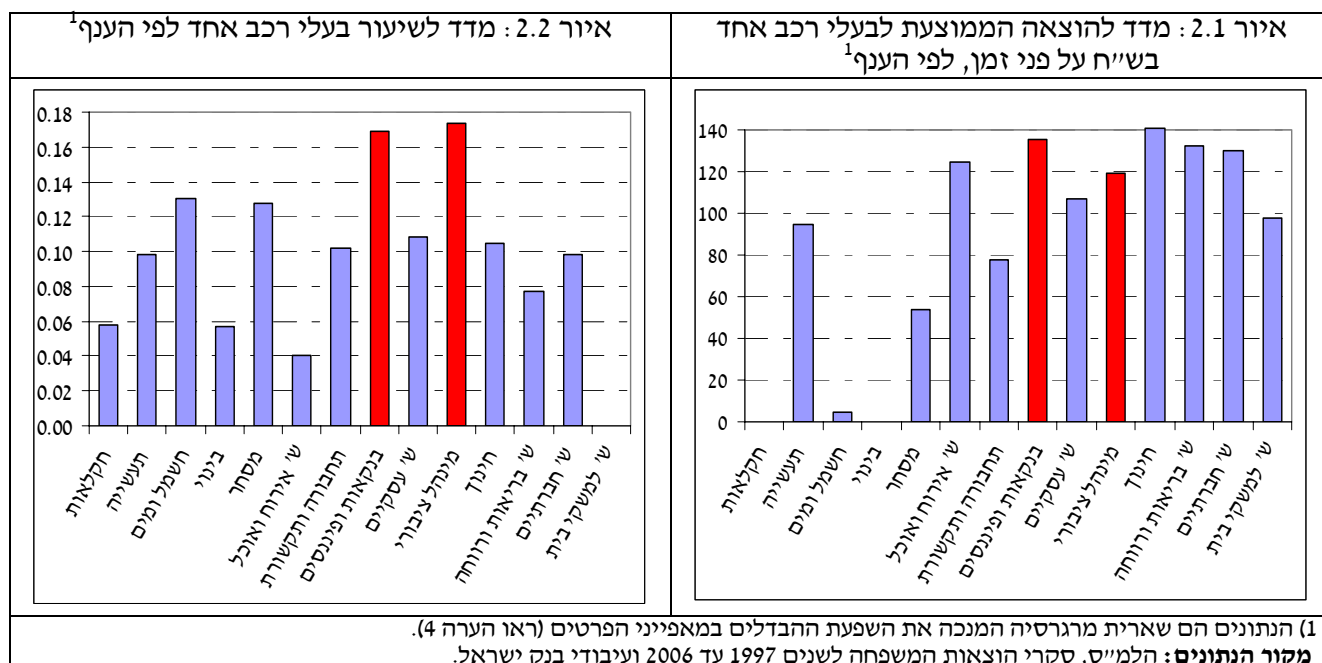
לוח 1: השפעת ההטבה ומאפייני הפרט על הבעלות והשימוש ברכב (אומדני רגרסיה)			
מספר הרכבים במשק הבית	ההסתברות לבעלות על רכב אחד	ההוצאות על רכב	
(1)	(2)	(3)	
0.093***	0.085***	23.68	דמי לעובדי המינהל הציבורי
0.125***	0.082***	40.18	דמי לעובדי ענף הבנקאות והפיננסים
-0.002***	-0.002***	0.36	הגיל
0.031***	0.015***	17.921***	ההשכלה
0.060***	0.018***	8.82	מספר הנפשות במשק הבית
-0.079***	-0.021***	-39.340***	מספר הנפשות מתחת לגיל 18
0.023***	0.014***	25.041***	גודל יישוב
0.020***	0.017***	15.845***	השכר (אלפי ש"ח)
0.030***	0.014***	37.653***	הוצאות משק הבית (אלפי ש"ח, למעט הוצאות רכב)
0.276***	0.198***	29.655*	הבעלות על דירה
-0.249***	0.066***	783.305***	הקבוע
55,783	43,165	29,515	מספר התצפיות
0.27	0.16	0.05	R2

מקור הנתונים: הלמ"ס, סקרי הוצאות המשפחה לשנים 1997 עד 2006 ועיבודי בנק ישראל.
* - מובהק ב-10 אחוזים; ** - מובהק ב-5 אחוזים; *** - מובהק באחוז.

בניגוד לתמריץ שההטבה להחזקת רכב יוצרת לרכישתו, הטבה זו אינה אמורה לעודד שימוש עודף בו (מעבר להשפעת ההכנסה), משום שההטבה אינה תלויה בהיקף הנסיעה בפועל. משום כך יש לצפות שהפער בין הענפים במספר הרכבים לא יישמר בהוצאות על רכב (המבטאות גם את היקף השימוש בו). לעומת זאת, אם הפער שנמצא נובע ממאפייני הענף (למשל אופי עבודה שמצריך שימוש מרובה ברכב) נצפה שהפער יישמר. כדי לבחון סוגיה זו נבדקה ההוצאה לרכב בענפי הבנקאות והמינהל הציבורי וביתר הענפים. כיוון שההוצאה לרכב יורדת ביחס למספר הרכבים במשק הבית, לא ניתן לכלול בהשוואה משקי בית בעלי רכב אחד ובעלי שני רכבים גם יחד, אלא רק משקי בית בעלי אותו מספר רכבים. האיווריר דלהלן מציגים השוואה בין ענפים לבעלי רכב אחד: איור 2.1 מציג את הוצאתם לרכב, ואיור 2.2 מציג את שיעורם באוכלוסייה⁶. מאיורים אלה עולה כי בענפים הזכאים ההוצאה לרכב אינה גבוהה יותר, ואילו הפערים בשיעור בעלי הרכב ניכרים. תמונה זו עולה גם מרגרסיות 2-3 בלוח 1: ההסתברות לבעלות על רכב בענפים הזכאים גבוהה באופן מובהק בכ-8 נקודות אחוז מאשר בענפים האחרים. לעומת זאת, ההוצאה לרכב

⁶ תמונה דומה עולה גם מהגבלת המדגם לבעלי שני רכבים ומעלה.

אינה גבוהה באופן מובהק בענפים אלו, וגודל המקדמים (23 ש"ח במינהל הציבורי ו-40 ש"ח בענף הבנקאות) הוא כ-1.5 אחוזים בלבד מההוצאה הממוצעת לרכב. ממצאים אלו מחזקים את ההשערה כי הפערים במספר הרכבים נובעים מההטבה הניתנת בענפים הזכאים.



לא ניתן להעריך את העלות התקציבית של ביטול התניית ההטבה בבעלות אישית על רכב, אך ניתן לחלק אותה לשני סוגים: עלות ישירה - ההטבה תינתן לעובדים אשר במצב הקיים זכאים להטבה אך לא נהנים ממנה משום שאינם בעלי רכב; עלות עקיפה - שינוי באופי ההטבה עלול להוביל ללחצים להכללתה בשכר הבסיס, כדי שהיא תיכלל בחישובים לפנסיה, פיצויי הפיטורים וכדומה. בעוד שהעלות הישירה צפויה להיות נמוכה יחסית, השלכות הרוחב של העלות העקיפה יכולות להיות גבוהות, ויש להימנע מהן על ידי שיתוף פעולה מראש עם נציגי העובדים.

הממצאים מעידים על פער במספר הרכבים למשק בית בין העובדים במינהל הציבורי ובענף הבנקאות לבין העובדים בשאר הענפים (בניכוי מאפייני העובדים). נמצא גם שפער זה אינו נובע מצורך גבוה יותר ברכב, שכן לא נמצא שימוש עודף בו. מכאן שאת הפער במספר הרכבים ניתן להסביר בתמריץ הקיים בענפים אלו לבעלות על רכב. על כן, בדומה להמלצת הוועדה למיסוי "ירוק", מוצע כי הטבת הוצאות הרכב תומר בתשלום שכר, אשר לא יותנה בבעלות על רכב, ויהיה שווה בערכו לתשלום החזקת הרכב הניתן כיום. על פי האומדנים המוצגים, שינוי זה צפוי לצמצם את מספר הרכבים בענפים שעובדיהם זכאים להטבה בכ-10 אחוזים, שהם כ-20 אלף רכבים, המרוכזים בעיקר בערים הגדולות ובמיוחד בירושלים. מעבר לכך, האומדן של השפעת התמריץ להחזקת רכב נותן אינדיקציה לגבי מידת האפקטיביות שיכולה להיות להחלת מיסוי "ירוק" בישראל - מיסוי שיתמרץ מעבר לרכבים פחות מזהמים, שימוש בדלקים נקיים יותר ואף צמצום השימוש ברכב הפרטי.